

障害者のための権利制限規定の見直しに係る関係者間の協議の経過について

1. 検討の経緯

平成25年6月、視覚障害者等のための著作権の権利制限及び例外について規定した「盲人、視覚障害者その他の印刷物の判読に障害のある者が発行された著作物を利用する機会を促進するためのマラケシュ条約（仮称）」（以下、「マラケシュ条約」という。）が採択された。

マラケシュ条約においては、著作権法（昭和45年法律第48号。以下「法」という。）が必ずしも明示的に対象としていない肢体不自由者等のための著作物等の利用について権利制限規定の整備が求められており、障害者団体からもその旨が要望されている。

この他、文化審議会著作権分科会法制・基本問題小委員会（以下単に「小委員会」という。）において障害者団体から行ったヒアリングでは、障害者の情報アクセス機会の確保により資する観点から、条約の締結に必要な手当に加えて、視覚障害・聴覚障害等に係る権利制限規定を巡る課題が指摘され、以下のような見直しの要望が寄せられたところである。

- (1) 法第37条第3項により複製等を行える主体を拡大すること
- (2) DAISYデータ等を、図書館等が行うメールサービスにより視覚障害者等に対して送信できるようにすること
- (3) 放送番組に手話・字幕・解説音声を付して公衆送信できるようにすること等

障害者団体からの要望のうち、マラケシュ条約の締結に必要な手当については、権利者団体からも前向きな反応があったものの、その他の要望事項については反対若しくは慎重な立場が示され、両者の意見に隔たりがあることが明らかになった。

これを受け、まずは両者の意見集約に向けた取組を行った上で改めて小委員会で検討を行うこととされ、文化庁のコーディネートの元、上記の(1)及び(2)に関する協議¹と、(3)に関する協議²がそれぞれ行われた。

本報告は、これらの協議の経過を報告するものである。

¹ 一般社団法人日本書籍出版協会、公益社団法人日本文藝家協会、社会福祉法人日本盲人会連合、障害者放送協議会の間で実施。

² 一般社団法人日本映画製作者連盟、一般社団法人日本民間放送連盟、日本放送協会、社会福祉法人日本盲人会連合、障害者放送協議会、特定非営利活動法人CS障害者放送統一機構、一般財団法人全日本ろうあ連盟、一般社団法人全日本難聴者・中途失聴者団体連合会の間で実施。

2. 協議の状況等

(1) 法第37条第3項により複製等を行える主体を拡大すること

ア. 要望の概要

現在、法第37条第3項により権利者の許諾を得ずに複製等を行える主体は、視覚障害者等の福祉に関する事業を行う者で政令で定めるものとされており、これを受けた著作権法施行令(昭和45年政令335号。以下「令」という。)第2条第1項第1号では、視覚障害者等のために情報を提供する施設を制限列挙するほか、同項第2号において文化庁長官による個別指定を受けた者を挙げている。

このような政令指定に関する制度を見直し、障害者団体、ボランティアグループ、社会福祉協議会等も、(長官による個別指定を行わなくとも)複製等を行えるようにすること。

イ. 協議の状況

(主体の拡大について)

障害者団体より、アクセシブルな図書の現状について次のような報告が行われた。すなわち、国立国会図書館の蔵書数は既に1,000万タイトルを超え、毎年5万タイトルの書籍等が発売されている一方で、国立国会図書館及びサピエ図書館を通じて全国の視覚障害者等がダウンロードできるアクセシブルな図書は、平成27年1月現在、点字は約16万タイトル、録音(音声デイジー)は約6万タイトル存在するものの、テキストDAISYは1,237タイトル、マルチメディアDAISYは46タイトルしか存在していない。

全国で音訳に取り組んでいるボランティアグループの中には図書館に関与していないグループも多いが、これらの団体は文化庁長官の指定を受けなければ著作権者の許諾の下でアクセシブルな図書を作成する必要がある。こうしたボランティアグループが法第37条第3項に基づき複製等を行うことができるようになれば、アクセシブルな図書の充実につながるものと考えられる。

これに対し、権利者団体からは、要望には基本的に賛成するものの、主体を無制限に拡大することには慎重であるべきであり、個別指定ではなく、より緩やかな仕組みを採る場合は、主体が守るべき要件を定める等の何らかの制度整備が必要であるとの意見が示された。

(文化庁長官の個別指定に係る事務処理の円滑化について)

上記の主張に関連して、障害者団体からは、ボランティアグループが法第37条第3項に基づき複製等を行う上では、令第2条第1項第2号に基づく文化庁長官の個別指定を受ける必要があるが、当該指定を受けるための手続を負担に感じて尻込みしてしまうボランティアグループが少なくない、との報告がなされた。

(音訳サービスの質の向上について)

権利者団体より、主体を無制限に拡大することは、結果的に粗悪な音訳図書の流通につながり、文学作品をより良い状態で鑑賞できる機会が失われることになる。音訳の質を含めて適正な活動をしていることが確認できる何らかの制度が必要であるとの意見が示された。

障害者団体からは、音訳の質の担保は重要であるものの、緊急にどうしても早く読みたいというニーズにも応えることも必要であり、ボランティアでも質の高い音訳を行っているところもあることからすれば、質について「お墨付き」を与えるようなシステム等が必要ではないかとの意見が示された。

ウ. 協議を踏まえた整理

(主体の拡大について)

現在、法第37条第3項により権利者の許諾を得ずに複製等を行える主体は、視覚障害者等の福祉に関する事業を行う者として政令で定めるものとされており、令第2条第1項では同項第1号で視覚障害者等のために情報を提供する施設を制限列挙するほか、同項第2号で法人（権利能力なき社団を含む。）に限り、文化庁長官による個別指定を行っている。ここで制限列挙された主体としては、

- ・ 障害児入所施設及び児童発達支援センター
- ・ 大学等の図書館及びこれに類する施設
- ・ 国立国会図書館
- ・ 視聴覚障害者情報提供施設
- ・ 図書館（司書等が置かれているものに限る。）
- ・ 学校図書館
- ・ 養護老人ホーム及び特別養護老人ホーム
- ・ 障害者支援施設及び障害者福祉サービス事業を行う施設

が定められているところであるが、これら「文化庁長官の個別指定不要」とされている者に共通する点としては、

- ① 視覚障害者等向けの情報提供事業を組織的に実施し得る者であること
- ② （障害のない者への流出防止等に配慮した）一定の法令順守体制が確保されていること
- ③ 外形的に権利制限規定の適用となる主体か否かが確認できること

といったものが挙げられる³。

³ 他方、文化庁長官の個別指定不要の者に対して、音訳の質を確保するための体制を有することまでは求められていないものと解される。

関係者の報告によれば、ボランティアグループ等が障害者のための録音図書等の作成に果たしている役割は、令第2条第1項第1号で制限列举されている事業者と比べても劣らない、若しくはより大きいと認められる場合もあることが確認された。

特に、拡大図書、DAISYなどは、平成21年の著作権法改正により新たに権利制限規定の対象となったことから、十分な量の図書が提供できていないという事情があるところ、これらのボランティアグループ等が法第37条第3項の規定に基づき拡大図書やDAISYを作成することができるようになると、視覚障害者等に対しこれらのアクセシブルな図書をより一層普及できるものと考えられる。

こうしたことに鑑みれば、現行制度を見直し、ボランティアグループ等についても、上記①～③に整理したような共通点も踏まえ、権利者の利益を不当に害さないための一定の条件⁴を課した上で、現行制度よりも簡易な方法で複製等を行うことができる主体になり得ることができるようになること（例えば、一定の類型については個別に文化庁長官の個別指定を受けずとも主体になり得るよう政令に規定する等）が適切である。

（文化庁長官の個別指定に係る事務処理の円滑化について）

上記の制度整備により典型的に複製等を行うことができる主体となる団体の他にも、このような主体となることに適した団体が出てくることも考えられることから、文化庁長官の個別指定に係る事務処理を円滑化するための方策については、障害者団体からの要望等に応じ、文化庁において対応を検討することが適当である。

（音訳サービスの質の向上について）

音訳サービスの質の確保は障害者団体にとっても望ましい事柄であるため、点字図書館等による音訳に関する研修会を権利者団体の協力も得ながら行うなど、関係者間の綿密な協力が必要であるとの認識が示された。

⁴ 一定の条件については、利用者の登録制度を具備していることや、団体における事業責任者が著作権法に関する基礎的な講習を受講していることなどが考えられる、との議論があった。

(2) DAISYデータ等を、図書館等が行うメールサービスにより視覚障害者等に対して送信できるようにすること

ア. 要望の概要

現在、法第37条第3項で権利制限の対象となる支分権は複製権及び公衆送信権のうち自動公衆送信（送信可能化を含む。以下同じ。）に係るものとされているが、これを拡大し、図書館等が行うメール送信サービス⁵によりアクセシブルな形式となった著作物を視覚障害者等に対して送信することも含めること。

イ. 協議の状況

権利者団体からは、既に自動公衆送信を行うことが権利制限の対象になっていることに鑑みれば、メール送信サービスについても権利制限の対象としても良いと考えられるが、送信されるコンテンツが障害のない者にも利用可能な状態に置かれられないように留意する必要があるとの見解が示された。

これに対し、障害者団体からは、図書館等が行うメール送信サービスは、録音図書などとともに暮らしに関わる情報を視覚障害者等に送信するものであり、送信の対象は第37条第3項に定められている受益者に限られている。高齢の視覚障害者等でパソコンの操作に習熟していない方にとってメール送信サービスは必要なものなので、これを権利制限の対象となる行為に加えて欲しい。障害のない者への送信は法の範囲を超えるものなので、そうしたことが起きないように普及・啓発を図っていきたい、との見解が示された。

ウ. 協議を踏まえた整理

現在の法第37条第3項では自動公衆送信を行うことが権利制限の対象となっている一方、図書館等が行うメール送信サービスがダウンロード型のサービスに比べて権利者により不利益を与え得るとは評価できないことから、第37条第3項における権利制限の対象とすることが適当である。

⁵ 著作権法上は、放送、有線放送、自動公衆送信のいずれにも当たらない公衆送信と評価され得る。

(3) 放送番組に字幕・手話・解説音声を付して公衆送信できるようにすること等

ア. 要望の概要

現在、放送番組について字幕や手話、解説音声（以下「字幕等」という。）を作成し、手話等を視聴覚障害者等に対し自動公衆送信することは、権利者の許諾なく可能である（法第37条第3項、法第37条の2第1号）が、これに加え、

- ・字幕等を放送又は有線放送すること
- ・放送番組の映像に字幕等を付して複製し、手話等が付いた映像を視聴覚障害者等に対して放送又は有線放送、自動公衆送信すること

ができるようにすること。

イ. 協議の状況

本要望に関しては、以下のような議論が行われており、引き続き意見調整が必要である。

なお、以下において意見等を示す際には、便宜上「障害者団体の意見」「権利者団体の意見」とするが、これらは協議に参加した全団体の総意を示すものではなく、障害者側の一団体の意見や権利者側の一団体から示された意見等も含まれる。

(ア) 字幕放送等の現状について

放送番組に対する字幕等の付与は、放送事業者によって着実に取組が進められてきているものの、障害者にとって実質的に視聴できない番組は未だ多くある状態であり、そのような番組について、障害のない者と同じ環境で視聴できるようにすることは重要なことであるとの認識で関係者間の意見は一致した。

[（参考）総放送時間に占める字幕付き・解説放送付き放送の割合]

字幕付き	H 2 1	H 2 7	増減
NHK総合	47.6% 4,164時間	80.6% 7,087時間	+33.0% +2,923時間
NHK教育	40.7% 3,358時間	69.2% 5,352時間	+28.5% +1,994時間
在京キー5局	43.9% 18,982時間	57.9% 25,189時間	+14.0% +6,207時間
系列ローカル局	30.4%	44.8%	+14.4%

(出典：「字幕放送等の実績」(総務省))

解説放送	H 2 1	H 2 7	増減
NHK総合	5.7% 498時間	10.1% 886時間	+4.4% +388時間
NHK教育	10.0% 827時間	14.5% 1,121時間	+4.5% +294時間
在京キー5局	0.5% 228時間	2.9% 1,255時間	+2.4% +1,027時間
系列ローカル局	0.5%* ⁶	2.1%	+1.6%

(出典：「字幕放送等の実績」(総務省))

(イ) 権利制限規定の見直しの必要性・妥当性について

(権利制限の見直しは必要であるとの意見)

権利制限規定の見直しの必要性・妥当性については、権利者団体から、障害者の情報アクセスの確保は非常に重要な課題であると考えており、必要であれば権利制限の見直しを行うこともあり得るが、権利制限の範囲については、権利者への影響も考慮して丁寧に検討する必要がある旨の意見が示された。

障害者団体からは、諸外国においては放送事業者に対して字幕等の義務付けを行っている例もあるものの、我が国においてそれが難しいようであれば、せめて障害者団体等の当事者の側で放送番組に字幕等を付与して視聴することを可能とするべきであるという意見や、ニュース番組の一部には字幕等が付与されていないものもあり、また、国会中継や討論番組は基本的に字幕等が付与されていないが、これらの番組は障害者の視聴ニーズも高く、こうした番組についても障害のない者と同様にアクセスできるようにしたいという意見が示された。

(ライセンス契約で対応可能であるため、権利制限規定の見直しは不要であるとの意見)

こうした意見に対し、権利者側からは、一部の番組や映画については既に契約により対応している事例もあるとの意見が示された。一方、障害者団体からは、多くの権利者が関わる放送番組について契約で本当に全ての権利を処理できるのか疑問であるとの意見や、少なくとも契約で対応できないものについては権利制限による対応の必要性があるとの意見が示された。

⁶ 系列ローカル局については、H 2 1 は未調査であるため、H 2 2 の数値

また、権利者側からは、一度放送された番組が諸般の事情により再放送できなくなることもあることから、障害者向けに行われる放送であったとしても、事業者として目配りできる体制にしておくことが必要であると考えており、契約により対応したいとの意見が示された。

(権利制限規定の見直しの要否は利用者の具体的な事業計画を見て判断すべきとの意見)

以上のような議論のほか、権利者側からは、権利制限規定の見直しの必要性を判断するに当たっては、仮に権利制限規定を設けた場合に、どのような主体がどのような方法でどのような種類の著作物について事業を行うのかという具体的な事業計画の内容やその実現見通しが明らかになることが必要であるとの意見が示された。

これに対し、障害者団体からは、全国の聴覚障害者情報提供施設、全国手話研修センターや点字図書館等が協力して放送番組に字幕等を付与する以下のような事業案が示された。

具体的には、まず、事業のスキームについては、アンケート等により調査したニーズに基づいて対象番組の選定を行い、その上で契約による権利処理のための調整を行い、利用者に特段の負担無く許諾が得られるものについては契約に基づき字幕等を付与した番組を提供することとしている。字幕等の付与事業の担い手としては、聴覚障害者向けの字幕・手話の付与については聴覚障害者情報提供施設(10か所程度)及び全国手話研修センター、視覚障害者向けの解説音声の制作については点字図書館のうち具体的に制作環境が整えば対応できる日本盲人会連合などの数施設が具体的な担い手となることを検討中であるとしている。また、配信等の方法については、衛星通信・IPTV・動画配信サービスをそれぞれ導入費用の観点⁷も含めて検討している。加えて、障害者以外への流出防止措置として、障害者手帳や医師の診断書等に基づき障害者であることを確認した上で、ID・パスワードによる利用者の登録・管理、及びID・パスワードの第三者への提供を禁ずる制約の順守を求めることなどといった方策を組み合わせることで採ることとしている(ID・パスワードは、障害のない者との均衡の観点から、放送対象地域の限定や提供期間・回数等の限定等にも用いることとされている。)。更に、情報の正確性やプライバシー等への配慮の観点から、放送局との間でガイドライン等を定め、リアルタイムでは無い形での放送番組を利用・提供の際には、これに沿ってあらかじめ放送事業者にその旨を通知し、その後の対応についてもこれを順守することとしている。

これに対し、権利者団体からは、字幕等の付与が求められている番組の種類等に関するより詳細なニーズ、自動公衆送信の方式(ストリーミング方式であるかオンデマンド方式であるかを含む)及びその具体的内容とともに、財政面も含めた事業の実現可能性といった点について更に具体的な内容について示すことが依頼されたため、現在障害者団体において、障害者に対するニーズの調査や事業の具体化やインターネット上の既存のサービス

⁷ CS放送については事業の開始に要する初期費用として約1億円、番組の放送枠を確保するための費用として一番組平均約20万円程度の費用が、IPTVについては初期費用として約200万円、放送枠の確保に一番組平均約20万円程度の費用がかかるとのことである。なお、動画配信サービスを利用する場合には初期費用や放送枠の確保のための費用もかからず、配信に当たって特別な費用も発生しない、とのことである。

を用いた自動公衆送信の仕組みの具体化に向けた検討など、ニーズの更なる把握及び具体的な事業計画の検討が行われている。

(ウ) 仮に権利制限規定を設けることが適当とする場合の論点

本要望に関しては、以上のとおり権利制限規定の必要性・妥当性について更なる議論が必要であるところ、協議においては、仮に権利制限規定を設けるとした場合、基本的な視点としては障害者の情報アクセス環境について、障害のない者と比べて実質的に同等な環境を確保するために必要な範囲で（著作権に関わる部分について）手当を行うものであると整理できるものの、具体的な在り方を考える上では幾つかの論点があるとされ、以下のような議論が行われた。

i 対象となる著作物について

まず、対象となる著作物については、当面字幕等の付与のニーズが高い「放送される著作物」に限定し、DVD等で流通している映画の著作物は対象から除外するとともに、権利者自身などにより字幕等の付与が行われていないものに限ることとされた。

(有料放送の扱い)

障害者団体からは、字幕等が付与されていないことにより障害者が実質的に視聴できない番組については、障害者も障害のない者と同様の条件で視聴できるようにすべきであり、例えば有料放送についても障害者が料金を支払っているにもかかわらず字幕等が付与されていないために視聴できない番組については権利制限の対象とすべきであるとの意見が示された。

これに対し、権利者団体からは、有料放送について障害者が規定の料金を支払って会員になっているのであれば良いとの意見や、障害者であれ障害のない者であれ、有料放送に契約する場合は、そのサービス等の条件を理解した上で契約するはずであり、障害者に対応した放送を求めるのであれば、契約時に当該放送事業者に対して確認・要望するべきであって、その結果求めるサービスの運用がなければ契約しなければ良いだけの話ではないか、との意見も示された。また、有料放送を対象にする必要性について疑問があり、対象者も少ないと考えられるので、契約により対応することが可能ではないかとの意見も示された。

ii 対象となる支分権等

障害者団体からは、字幕等を付与された放送番組を障害者になるべく多く見ることができるようにするためには、放送・有線放送に限らず、広くインターネット配信（自動公衆送信）も対象にするべきであるとの意見が示された。

これに対し、権利者団体からは、オンデマンド型については場合によっては障害のない者より障害者を優遇することにもなりかねないこともあり、また現時点では自動公衆送信のニーズについては明らかではないので、より具体的なニーズや事業計画を踏まえて検討するべきであるとの意見が示された。

iii 支分権の対象となる主体

関係者の間では、障害のない者への流出等で権利者に不測の不利益を与えないようにする観点から、一定の責任体制の確保を求めることが必要であるという意見が双方から示された。その上で、障害者団体からは、実際に事業を行う主体は目下のところ、ほぼ非営利団体しか考えられないものの、字幕等の付与には費用面での負担が軽くないことから、非営利では費用面で実現できないものの営利事業としてなら障害者向けサービスを提供してもよいと考える主体が今後現れる可能性があるので、障害者の情報アクセスの保障を実質的に担保するため、そうした選択肢を極力広く確保してもらいたいとの意見があった。また、営利事業の場合は補償金も支払ってしかるべきであるとの意見があった。

これに対し、権利者団体からは、営利目的団体が権利制限の対象となる主体となるのであれば、当然権利者に対する補償金の支払いが必要との意見が示された。

ウ. 今後の見通し

以上のとおり、本要望事項については、障害者向けのアクセシブルな放送番組の充実の重要性については両当事者において認識が一致したものの、権利制限規定の必要性及び具体的な制度設計の在り方については、現時点では両当事者において十分な認識の共有及び意見の集約がなされているには至っていない。

このため、両当事者においては、以上の協議状況を踏まえ、障害者団体において検討中の事業計画の提出を待って、その内容を踏まえて権利制限規定の必要性（契約による対応の可能性等も含む。）について検討を行うとともに、上記の i から iii の各論点について引き続き検討を行うこととしているところであり、当該議論の進捗が整った段階で改めて法制・基本問題小委員会に報告を行うこととする。

以上